



Sébastien Gardon, Amandine Gautier et Gwenola Le Naour

## La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques

Éditions Quæ

---

# Chapitre 11 - L'action publique au temps de l'incertitude et de l'ignorance scientifiques. Savoirs, sciences et expertise en actions

---

Éditeur : Éditions Quæ

Lieu d'édition : Éditions Quæ

Année d'édition : 2020

Date de mise en ligne : 28 mai 2021

Collection : Update Sciences & Technologie

EAN électronique : 9782759233915



<http://books.openedition.org>

### Référence électronique

GARDON, Sébastien ; GAUTIER, Amandine ; et LE NAOUR, Gwenola. *Chapitre 11 - L'action publique au temps de l'incertitude et de l'ignorance scientifiques. Savoirs, sciences et expertise en actions* In : *La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques* [en ligne]. Versailles : Éditions Quæ, 2020 (généré le 30 mai 2021). Disponible sur Internet : <<http://books.openedition.org/quæ/36655>>. ISBN : 9782759233915.

---

# Chapitre 11

---

## **L'action publique au temps de l'incertitude et de l'ignorance scientifiques. Savoirs, sciences et expertise en actions**

Les analyses traditionnelles de politiques publiques ont souvent mis de côté le rôle des savoirs dans cette fabrication. La question est pourtant ancienne (Merton, 1942). Le rôle des sciences est étudié par les *Sciences Technology Studies* nord-américaines dès les années 1980 (Cutcliffe, 1989 ; Jasanoff, 2010) mais la question des liens entre savoir et pouvoir y est souvent occultée (Brown, 2009). La nouvelle sociologie des sciences (Dubois, 2001), la sociologie de l'action publique et de ses mobilisations, particulièrement les travaux portant sur les mouvements de malades et les questions de santé humaine, pose comme centrale cette question des savoirs (Epstein, 1996). Parallèlement, d'autres travaux ont mis en évidence la perte de légitimité de l'expertise des hauts fonctionnaires et de l'« État savant » en général. Influencés par la sociologie des sciences et la redécouverte des travaux de Foucault (Foucault, 1963, 1969, 1975, 1976, 1984), ces champs de recherche permettent de questionner la place des savoirs dans l'action publique ainsi que leurs effets sur l'exercice et la réparation du pouvoir.

Dans une perspective anthropologique, la sociologie des sciences étudie comment se construisent, très concrètement, et s'imposent, les énoncés scientifiques (Latour, 1984). De leur côté, les travaux de sociologie des sciences, dans les années 1990, s'intéressent aux processus de fabrication des expertises et particulièrement aux rôles des « profanes » dans la discussion et l'élaboration de leurs savoirs (Epstein, 1996 ; Evans et Collins, 2007). Plus particulièrement, les notions de « forums hybrides » (Callon *et al.*, 2001) et surtout d'« expertise issue de l'expérience » peuvent apparaître comme des outils opérationnels pour questionner les processus d'action publique notamment dans des contextes de crises, d'incertitudes et de controverses. Enfin dans les années 2000, les recherches invitent à une sociologie politique des sciences (Frickel et Moore, 2006) afin de questionner la place tenue par l'expertise en particulier et les savoirs en général

dans l'action publique. Ces recherches accréditent la thèse d'une hiérarchisation des savoirs et de la capacité de certains groupes à préserver leur domination.

## Science en action et « forums hybrides »

L'étude de la « science en action » proposée par l'anthropologie des sciences (Latour et Woolgar, 1979) semble de prime abord une piste intéressante à suivre. En effet, elle s'intéresse aux conditions concrètes dans lesquelles sont construites et légitimées les connaissances scientifiques. L'enquête de terrain doit permettre d'analyser les pratiques des acteurs pour comprendre comment un énoncé expérimental, envisagé comme le produit de circonstances locales, devient « scientifique » et acquiert la force de l'évidence pour des acteurs non scientifiques. Si les acteurs-producteurs de savoirs sont bien ici des scientifiques, le refus des auteurs des explications « intra-scientifiques » et la nature des opérations très concrètes accomplies par les savants pour parvenir à leur fin (lecture, écritures, discussions, négociations, etc.) pourraient donner l'impression que l'énoncé fabriqué constitue un savoir pratique, né de la pratique. Par exemple, Bruno Latour considère qu'« expliquer la science (...) c'est n'utiliser pour en rendre compte aucun des termes de la tribu [des scientifiques] » (Latour, 1984, p. 13). Néanmoins, cela suppose que l'optique constructiviste quasi nécessaire au repérage des savoirs pratiques se transforme en relativisme. Cependant, toujours dans le cadre de la sociologie des sciences, une piste peut sembler intéressante à suivre : observer les savoirs pratiques fabriqués ou utilisés tant par les savants que par les autres acteurs sociaux au cours du processus de traduction décrit notamment par Michel Callon (Callon, 1986). D'autre part, les scientifiques étudiés dans le cadre de ces recherches ne semblent pas poursuivre un objectif de rationalisation de l'action publique ou du travail administratif.

Dans les années 1990, des auteurs se réclamant de la sociologie des sciences se sont intéressés aux savoirs détenus par des acteurs concernés, ceux qui sont les premières victimes des politiques menées (malades du sida, riverains d'un site de stockage de déchets radioactifs). Dans ce cadre, ces « savoirs profanes » constituent plus que de simples « savoirs pratiques » (Evans et Collins, 2007), ils résultent d'un « activisme thérapeutique » qui font des acteurs engagés des experts de la maladie, des traitements qui lui sont associés, et des politiques publiques de santé (Epstein, 1996 ; Barbot, 2003). Il est alors possible d'étudier les interactions entre experts institués et experts de l'expérience, puis d'analyser leur impact sur l'action publique à partir de l'observation des « forums hybrides » au sein desquels les différents acteurs confrontent leurs savoirs (Callon *et al.*, 2001).

Selon Callon, Lascoumes et Barthes, la probable multiplication des controverses sociotechniques devrait favoriser le développement de ces « forums hybrides » (conférences de consensus, *focus groups*, enquêtes publiques, comités locaux d'information) à l'intérieur desquels un dialogue s'engage entre profanes et spécialistes. La prise en compte de ces savoirs non académiques serait susceptible, aux dires des auteurs, d'améliorer la gestion des problèmes d'ordre à la fois technique et social, voire de renouveler les modalités traditionnelles

de la prise de décision publique en favorisant l'émergence d'une « démocratie dialogique ». Soulignons aussi que, outre le relativisme de la sociologie de l'innovation (l'absence de hiérarchisation entre « savoirs profanes » et « savoirs scientifiques »), son approche exclusivement synchronique est aussi fréquemment critiquée. D'autres auteurs et observateurs ont pu voir dans cette participation des groupes concernés à la fois une remise en cause des savoirs institués et de leurs détenteurs (les médecins notamment) mais aussi et surtout une crise de l'expertise. Ce diagnostic de « crise de l'expertise » invite à une sociologie de l'expertise dont les enseignements sont nombreux et anciens.

## Sociologie de l'expertise

La science politique et les spécialistes de l'expertise établissent un lien fort entre expertise et décision. Même si ce lien peut n'être que symbolique et que l'expertise ne précède pas toujours l'action, expertise et décision sont considérées comme liées. Les politistes francophones envisagent essentiellement l'expertise sous l'angle des situations d'expertises. La science politique anglo-saxonne s'intéresse davantage aux professionnels de l'expertise et aux professions qui sont le creuset de l'expertise politique, ainsi qu'à la substance même des savoirs experts (Evans et Collins, 2007). Les savoirs experts sont des savoirs pour l'action (Roqueplo, 1997), ils entretiennent un lien étroit avec le pouvoir politique et la sphère administrative mais de manière relativement paradoxale. Savoirs et experts doivent être à distance du pouvoir, distance censée garantir leurs propriétés intrinsèques qui sont la neutralité et le désintéressement (Robert, 2008). Au-delà de la théorie, les liens entre experts et décideurs apparaissent complexes et surtout variables en fonction du secteur d'action publique considéré.

En France, un certain nombre de travaux mobilisant directement la notion d'« expertise » semblent, *a priori*, opérationnels pour analyser les processus d'institutionnalisation de savoirs pratiques dans des instances, centres, dispositifs ou « formes » d'expertise. Par le passé une grande partie des contributions sur ce thème se limitait à l'analyse du rôle de l'expert ou des relations expert-décideur, en empruntant d'ailleurs fréquemment le registre de la dénonciation (Saint Martin, 2004). Dans cette perspective, l'expertise était envisagée comme un ensemble de techniques pré-constituées à disposition d'une élite particulière, généralement en France les grands corps de l'État, donc souvent qualifiée de « technocratique », usurpant le pouvoir au nom de ses compétences (Dulong, 1997).

Dans le prolongement des analyses en terme de « situation d'expertise » (CRESAL, 1993), une approche « constructiviste » (Trépos, 1996), « non positiviste » (Delmas, 2001) ou « non fonctionnaliste » (Bardet, 2005) semble cependant progressivement s'imposer. Si tous les auteurs s'inscrivent dans ce courant ne définissent pas cette notion, comme Corinne Delmas, en mettant explicitement l'accent sur « la dimension pratique du savoir mis en œuvre par l'expert », l'orientation prise par la recherche conduit à ouvrir davantage le regard sur les transformations des figures ou acteurs de l'expertise mais surtout, pour ce qui

nous concerne, sur les processus de fabrication de l'expertise. Corinne Delmas définit l'expertise comme « la mise en œuvre d'un savoir – quel qu'il soit (économique, juridique, historique, moral, 'sociologique', philosophique, ... et/ou d'un savoir-faire, aux fins de re-médiation sociale (directe ou indirecte, au sens large) et qui se traduit par un diagnostic, un avis, des propositions (pouvant prendre des formes diverses) » (Delmas, 2001, p. 22). Ainsi, l'étude des pratiques à partir desquelles se constitue une expertise particulière peut nous indiquer dans quelle mesure cette dernière semble redevable à des « savoirs pratiques ».

En outre, ces travaux apportent des outils intéressants pour analyser les modes et stratégies de légitimation d'un savoir fragile et ainsi penser les « revendications de scientificité » dont peuvent faire l'objet les savoirs pratiques de gouvernement. En revanche, force est de constater que l'étude de ces processus de légitimation constitue bien souvent l'horizon ultime, voire même l'unique point d'attention des recherches. En outre, la plupart des travaux en question se focalisent sur des expertises avant tout construites à partir de savoirs académiques. On peut citer à titre d'exemple, l'analyse des « éthiciens » par Dominique Memmi (Memmi, 1996) et les travaux sur les « nouveaux géographes » de Gilles Massardier (Massardier, 1996). Néanmoins, signalons que certains travaux, comme ceux de Magalie Nonjon sur les dispositifs locaux de participation, mettent en valeur les « savoirs d'usage » détenus par les simples citoyens, notamment en ce qu'ils leur permettent de participer au processus d'expertise (Nonjon, 2005).

Cette approche constructiviste de l'expertise constitue donc un prisme *a priori* pertinent pour analyser la production, la mobilisation, la diffusion et la légitimation de savoirs pratiques dans le cadre de l'action publique. Cependant, malgré le foisonnement des travaux sur ce thème, la plupart du temps les recherches se focalisent sur des spécialistes de disciplines bénéficiant d'une légitimité académique. Ainsi, sauf à postuler que l'universitaire lorsqu'il « entre en expertise » est nécessairement amené à « transgresser les lois qui président au travail scientifique, pour intérioriser les contraintes propres à l'activité scientifique » (Chevalier, 1996), le doute ne peut que subsister quant à la nature « pratique » du savoir expert.

Néanmoins, au sein même de cette orientation constructiviste, l'étude des processus de « mise en forme » d'une expertise particulière proposée par Laurent Thévenot (Thévenot, 1986) (et reprise par J.-Y. Trépos), semble constituer une grille d'analyse susceptible de dépasser (ou contourner) les limites précédemment repérées. Dans cette perspective, l'expertise est pensée comme un dispositif social, construit (à travers un processus historique de « mise en forme ») et composite, puisque constitué aussi bien d'« équipements objectivés – bâtiment, machine, livre, film, algorithmes, etc. – [que d'] équipements incorporés – savoirs ou savoir-faire, des dispositions éthiques, etc. » (Trépos, 1996, pp. 49-50). Dans ce cadre, la notion d'« investissement de forme » (Thévenot, 1986) focalise l'attention sur les multiples opérations réalisées (achat de matériel, participation à des séminaires ou colloque, lecture d'un ouvrage, partenariat ou

collaboration nouée avec d'autres experts, ...) par les « experts » au cours de leur carrière. L'analyse de ces processus nous permet de comprendre comment une forme experte peut émerger, se stabiliser et « tenir » sans forcément bénéficier d'une légitimité académique.

Ainsi, à travers ce prisme, nous pouvons donc à la fois : appréhender les savoirs non académiques mobilisés ou constitués pendant le processus de fabrication de l'expertise ; insister sur les pratiques et le parcours des acteurs qui participent à la construction de cette expertise. Attention cependant, la notion d'« investissement » ne permet pas forcément de faire l'économie ou de renouveler les analyses en terme de « carrière » ou de « trajectoire ». Elle présente peut-être surtout l'intérêt d'être logiquement insérée dans une théorie intéressante pour qui veut comprendre la mobilisation ou la construction de savoirs pratiques par les experts. Pour terminer, signalons une contribution sur l'expertise susceptible de nous éclairer sur les « lieux et objets intermédiaires où s'entremêlent savoirs et pouvoir, savants et gouvernants » (Payre et Vanneuville, 2003, p. 198). L'analyse de Stéphane Cadiou sur les experts des politiques urbaines, un groupe social aux contours relativement flous, nous renseigne notamment sur les « liens d'inter-connaissances » et les « effets de socialisation » observables dans les multiples forums ou colloques auxquels participent à la fois les praticiens de l'action publique urbaine et les experts « qui évoluent principalement dans l'orbite des dispositifs centraux » (Cadiou, 2004).

Une analyse fine des savoirs pratiques donne à voir l'action publique comme un processus relativement incrémental, « bricolé » et suivant une logique « *bottom-up* » ou issue de mobilisations « *grassroots* ». Elle met surtout en évidence le rôle joué à la fois par des acteurs souvent qualifiés de « techniques » (experts, fonctionnaires) qui sont centraux dans la fabrication de l'action publique ; et des acteurs considérés comme non conventionnels et plus marginaux (associations, riverains, militants, ...) (Veitl, 2005). Pour autant, les travaux notamment anglo-saxons invitent à pratiquer une « nouvelle sociologie des sciences » (Dubois, 2001 ; Evans, 2005) et à réaccorder du crédit à la substance même de l'expertise, c'est-à-dire aux savoirs : à la façon dont ils sont produits et à qui les incarnent et les mobilisent (Evans et Collins, 2007). En effet, la plupart des travaux portant sur l'expertise affirment que les pouvoirs publics font appel aux experts pour disposer de connaissances leur permettant d'agir. Appliquée au champ de la santé publique, cette vision de l'expertise postule que cette dernière a pour fonction politique d'aider ses commanditaires à sortir de l'ignorance dans laquelle ils se trouvent vis-à-vis de certains risques difficilement identifiables ou mesurables. Un ensemble de travaux de sciences sociales prennent à rebours cette conception de l'expertise. L'expertise serait autant pourvoyeuse de connaissances que d'ignorances sur les enjeux sanitaires. Elle serait d'emblée un espace impur du fait du mélange entre science et politique, entre savoir et pouvoir. Les experts doivent souvent mettre de côté des éléments de connaissance qu'ils jugent pourtant importants en tant que scientifiques, mais dont la prise en compte apparaît incompatible avec les contraintes de leurs commanditaires, appelés quant à eux à trancher. Ce constat constitue le point de départ d'un ensemble de travaux

contemporains qui s'inscrit dans le sillage d'une « nouvelle sociologie politique des sciences » (Frickel et Moore, 2006).

## Pour une sociologie politique des sciences

La perspective la plus stimulante est donc celle qui invite à croiser une sociologie critique de l'expertise (Gilbert *et al.*, 2015) et une sociologie politique des sciences (Bérard et Roger, 2015)<sup>18</sup>. Celle-ci implique de porter attention à la fois :

- aux rapports de pouvoir entre les différents acteurs engagés dans les situations d'expertise et donc à analyser la place des « scientifiques » et de l'impact de leurs savoirs dans les décisions politiques et la fabrication de l'action publique ;
- mais aussi à la science non faite (« *undone science* ») (Hess, 2016) et à la construction de l'ignorance dans les politiques publiques (Henry, 2017).

Ces réflexions prennent principalement appui sur le cas de l'évaluation des risques liés aux expositions environnementales à des produits toxiques. Les zones d'ombre produites tiendraient à la nature des problèmes de santé en question qui rendent complexes l'étiologie des maladies causées par l'exposition à ces substances. Depuis une vingtaine d'années, des travaux convergents prouvent que cette ignorance est également le produit de stratégies mises en place par les industriels producteurs ou utilisateurs de substances dangereuses pour masquer ou minimiser leurs effets sur la santé des travailleurs, des consommateurs ou des riverains qui y sont exposés. Le cas de l'industrie du tabac étudié par l'historien des sciences américains, Robert Proctor, constitue une sorte d'idéal-type d'action concertée des industriels pour produire l'ignorance sur les méfaits de l'usage du tabac (Proctor, 2011). Il forge le concept d'agnologie pour conceptualiser cette stratégie de production d'ignorance (Proctor et Scheibinger, 2008).

D'autres cas ont été étudiés qui prouvent que même en l'absence de stratégies conscientes, les instruments de connaissance utilisés par les pouvoirs publics pour identifier, mesurer et contrôler les dangers des substances chimiques ont pour effet paradoxal de rendre invisible une partie des pathologies dont elles sont la cause. Les politiques de contrôle des toxiques environnementaux privilégient une option politique consistant à gérer le risque – généralement par l'intermédiaire de valeurs limites d'exposition – plutôt qu'à l'éradiquer en interdisant l'utilisation de telle ou telle substance (Boudia et Jas 2007 ; Jas, 2010). Ces instruments (valeurs limites d'exposition) reposent sur des savoirs particuliers. Afin de connaître et évaluer la dangerosité des produits, les scientifiques ont recours à des tests *in vivo* des produits sur des animaux et s'appuient sur le paradigme selon lequel la dose fait le poison. Ces savoirs sont aisément transposables et traduits en « doses acceptables » dans l'action publique. Ces savoirs ignorent les effets à long terme de l'exposition à « faibles doses », les expositions croisées à différents produits, et leur possible usage dans des conditions autres que celles prévues par leurs fabricants (températures élevées du fait de la présence continue de fours en activité dans les ateliers par exemple). Le cas des pesticides et de

---

18. Voir le numéro spécial de la revue *Politix*, Dossier Sociologie politique des sciences, 2015/3.

leurs réglementations apparaît comme emblématiques de l'intérêt de ce type de recherches (Boudia et Jas 2007 ; Dedieu et Jouzel, 2013).

## Lectures recommandées

- Jouzel J.-N. et Dedieu F., 2013. Rendre visible et laisser dans l'ombre. Savoir et ignorance dans les politiques de santé au travail. *Revue française de science politique*, 63(1), pp. 29-49.
- Bérard Y. et Roger A., 2015. Ronds-points théoriques et passages à niveau analytiques. La sociologie politique peut-elle rencontrer la sociologie des sciences ? *Politix*, 111(3), pp. 9-26.
- Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., 2001. *Agir dans un monde incertain, Essai sur la démocratie technique*. Paris, Éditions du Seuil.
- Epstein S., 1996. *Impure Science : AIDS, Activism, and the Politics of Knowledge*. Berkeley, University of California Press, 1996.
- Frickel S. and Moore K. (dir.), 2006. *The New Political Sociology of Science*. Institutions, Networks, and Power, Madison, The University of Wisconsin Press.
- Gilbert C., Henry E., Jouzel J.-N. et Marichalar P. (dir.), 2015. *Dictionnaire critique de l'expertise, Santé, Travail, Environnement*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Hess D., 2016. *Undone science: Social movements, mobilized publics, and industrial transitions*. Cambridge, MIT Press.



